

**Relaciones Intergubernamentales en Buenaventura: la configuración de los
actores tras el proceso de “distritalización”**

Camilo Guerra Sucerquia

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Escuela de Humanidades

Universidad EAFIT

-2021-

**Relaciones Intergubernamentales en Buenaventura: la configuración de los
actores tras el proceso de “distritalización”**

Camilo Guerra Sucerquia

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Magíster
en Gobierno y Políticas Públicas**

Asesora

María Eugenia Ramos Villa

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Escuela de Humanidades

Universidad EAFIT

Contenido

| | |
|--|----|
| Resumen | 5 |
| Planteamiento del problema | 7 |
| Justificación | 9 |
| Pregunta | 10 |
| Hipótesis | 11 |
| Planteamiento de objetivos | 11 |
| Objetivo general | 11 |
| Objetivos específicos | 11 |
| Marco teórico y metodológico..... | 12 |
| Distrito | 12 |
| Relaciones Intergubernamentales (RIG)..... | 14 |
| Síntesis y hallazgos..... | 17 |
| La arena de juego en el Puerto de Buenaventura | 17 |
| Actores formales e informales en Buenaventura | 21 |
| Partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos..... | 21 |
| Sector privado | 24 |
| Actores sociales..... | 27 |
| Grupos armados ilegales | 32 |
| Recomendaciones finales | 35 |
| Plan Nacional de Desarrollo 2019- 2022 | 36 |
| Plan Especial para el Desarrollo Integral de Buenaventura..... | 36 |
| Plan Estratégico Regional del Pacífico (PER Pacífico)..... | 37 |
| PDET Pacífico Medio | 39 |
| Conclusiones..... | 39 |
| Bibliografía..... | 43 |
| Anexos | 46 |

Listado de gráficos, tablas e imágenes

| | |
|-----------------|----|
| Gráfico 1 | 8 |
| Gráfico 2 | 23 |
| Gráfico 3 | 24 |

| | |
|----------------|----|
| Tabla 1 | 22 |
| Tabla 2 | 25 |
| Tabla 3 | 30 |
| | |
| Imagen 1 | 7 |
| Imagen 2 | 19 |

Resumen

El presente trabajo tiene por objeto indagar por el modelo de coordinación intergubernamental gestado a partir del proceso de “distritalización” en el puerto de Buenaventura, caracterizando los actores que inciden en la toma de decisiones y en el desarrollo integral de los habitantes de su territorio.

De igual manera, se analizan los instrumentos de planificación y gestión propuestos por el Estado colombiano en sus diferentes niveles de gobierno para desarrollar la región Pacífico y el puerto de Buenaventura, generando recomendaciones para la articulación multinivel de los actores caracterizados con estos instrumentos. Por último, se presentan unas conclusiones con relación a las ventajas y desventajas que presenta la figura de distrito, aportando elementos al debate académico que se ha venido presentando en Colombia con respecto al tema.

El documento se desarrolló a partir de fuentes secundarias clasificadas y analizadas bajo la metodología del sistema categorial, el cual permitió definir las categorías de Distrito y RIG con las cuales se abordó el análisis sobre la configuración de los actores tras el proceso de “distritalización en el puerto de Buenaventura.

Palabras clave: Relaciones Intergubernamentales, Distrito, Puerto, descentralización, desconcentración, gobernanza, gobierno multinivel

Abstract

The present work aims to investigate the intergovernmental coordination model developed starting from the process of becoming a district in the port of Buenaventura, characterizing the actors that influence decision-making and the integral development of the inhabitants of its territory.

On the same way, this document analyzes the planning and management instruments proposed by the Colombian State at its different levels of government to develop the Pacific region and the port of Buenaventura, generating recommendations for the multilevel articulation of the actors characterized by these instruments. Finally, some conclusions are proposed related with the advantages and disadvantages possessed by the district figure,

contributing to the academic debate that has been taking place in Colombia regarding the subject.

The document was developed from secondary sources classified and analysed under the methodology of the categorical system, which allowed defining the categories of District and RIG with which the analysis on the configuration of the actors was approached after the process of becoming a district, in the port of Buenaventura.

Key words: Intergovernmental Relations, District, Port, decentralization, deconcentration, governance, multilevel government

Planteamiento del problema

El Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura se encuentra ubicado sobre la costa pacífica colombiana en el departamento del Valle del Cauca. Su ubicación geográfica lo convierte en el principal puerto del país, manejando el 51% de las actividades portuarias a nivel nacional (Sinisterra Ossa y Valencia, 2020, p.107) por su cercanía con el canal de Panamá y su conexión a través del océano pacifico con el continente asiático, México y los Estados Unidos.

Imagen 1

Ubicación geográfica de Buenaventura



Nota. Elaboración propia [Imagen]. Recuperado Google maps

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Buenaventura cuenta con una población de aproximadamente 424.046 habitantes, de los que el 89% se auto reconocen como negros, mulatos, afrocolombianos o afrodescendientes. En datos de la Revista Semana (como se citó en Sinisterra y Valencia, 2020), el 36% de los habitantes tienen alguna necesidad básica insatisfecha, con niveles de pobreza del 66, 5%, siendo una cifra mayor al promedio nacional situada en el 49%, lo que representa que los recursos que se mueven en el distrito mediante la actividad portuaria no son redistribuidos en políticas sociales que impacten la calidad de vida de sus habitantes.

Según el DANE (2020) el porcentaje de habitantes que se encuentra sin acceso a una fuente de agua mejorada es del 26,3 %, el trabajo informal del 88,6% y el desempleo de larga duración de 43,5%; siendo el comercio, hoteles y restaurantes y, el transporte, almacenamiento y comunicaciones las principales actividades económicas en donde se emplean los habitantes del Distrito en cifras del DANE (como se citó en DANE, 2020), con porcentajes de ocupación de la población de 31,9% y 22,9% respectivamente para el año 2018; porcentajes levemente inferiores a los del 2017.

Gráfico 1

Composición de la población ocupada en Buenaventura



Nota. DANE. (2020). *La información del DANE en la toma de decisiones de los municipios del país* [Gráfico]. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/planes-desarrollo-territorial/100320-Info-Alcaldia-Buenaventura.pdf>

Sumado a las condiciones de precariedad en el Distrito, Buenaventura ha sido un territorio golpeado históricamente por la violencia y el narcotráfico. Durante la década de 1990 arribaron al Puerto las FARC- EP y el ELN a través de grupos milicianos en la zona urbana, ejerciendo el control territorial de los barrios más pobres. Posteriormente, a finales de los 90, se presentó la llegada de los paramilitares en cabeza del bloque Calima, con apoyo de grupos de narcotraficantes articulados a los carteles de Cali y Norte del Valle y políticos

locales. “Los paramilitares lograron establecerse en la zona continental de la ciudad, particularmente en la comuna 12. Este territorio fue de gran interés por ser un importante punto estratégico para la movilización de drogas del país” (Sinisterra Ossa y Valencia, 2020, p.112).

En la actualidad, las condiciones de violencia y orden público se mantienen debido al fortalecimiento de las bandas criminales residuales de las organizaciones narcotraficantes y paramilitares. Entre diciembre de 2020 y febrero de 2021 se han intensificado los enfrentamientos entre bandas criminales en el barrio Juan 23, lo que ocasionó el desplazamiento de 30 familias. Según W Radio (W Radio, 2021) en lo corrido del año 2021 se han registrado más de 20 casos de homicidios.

Por otro lado, el Distrito Especial de Buenaventura, presenta ventajas en materia de asignación de recursos por parte del gobierno central para la ejecución de proyectos en su territorio, dada su reglamentación con esta figura antes de la expedición de la Ley 1617 de 2013. Al mismo tiempo, el marco normativo vigente le otorga mecanismos de coordinación y comunicación con el Ministerio de Transporte, brindándole facultades especiales para cumplir con sus funciones y promover el desarrollo integral a través de diversos instrumentos y recursos, tales como participar en la formulación de los planes expansión portuaria que le presente dicho Ministerio al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

Lo anterior, evidencia los fallos del mercado generados por las grandes economías que circulan en el puerto de Buenaventura. Así mismo, la falta de capacidades del Estado colombiano en sus diferentes niveles territoriales para apropiarse de los mecanismos de coordinación establecidos por la normativa, y materializarlos en políticas sociales logren sacar provecho de las ventajas derivadas del proceso de “distritalización” desarrollado a partir del Acto Legislativo 02 de 2007, el cual declara a la ciudad como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

Justificación

El Puerto de Buenaventura es proyectado como uno de los más importantes en América Latina. En la actualidad existen ocho proyectos asociados a la actividad portuaria en el Distrito, lo que posibilita el fortalecimiento de sus capacidades fiscales para la reducción

de las brechas sociales manifiestas en la población mulata, negra y afrodescendiente de la ciudad.

(...) el Terminal de Contenedores de Buenaventura (TcBuen), la Sociedad Puerto Industria Aguadulce, la ampliación del terminal actual, el muelle cementero, el Terminal Marítimo del Río Dagua (TMD), CAEB (Centro de Actividades Económicas de Buenaventura), Zelesa (Zona de Actividades Logísticas Extraportuarias de Buenaventura), y CELPA S.A. (Centro Logístico del Pacífico S.A). (Sinisterra Ossa y Valencia, 2020, p.109)

Los proyectos están pensados para potenciar las ventajas que tiene la ciudad con respecto a su ubicación geográfica, su condición de puerto y las facultades especiales otorgadas a los distritos a través de la Ley 1617 de 2013.

Desde una perspectiva económica, el término distrito “(...) hace referencia a la forma como las empresas, la comunidad y el Estado establecen y ordenan un territorio específico con el fin de aprovechar la existencia de sinergias (externalidades) que les permitan aumentar sus niveles de productividad” (Torres García, Alejandro; Vanegas Arias, Martín; 2019, p. 8). En tal sentido, la ciudad de Buenaventura cuenta con las características necesarias para desarrollar las ventajas derivadas del proceso de “distritalización”, asociadas a la riqueza hídrica y ecoturística al océano pacífico y a las actividades productivas ligadas al puerto en las que se emplea gran parte de la población, tal y como se evidencia en el Gráfico 1.

El presente trabajo, analizará las Relaciones Intergubernamentales (RIG) en Buenaventura desarrolladas con el Distrito especial, indagando por las interacciones de los actores formales e informales, que inciden en la toma de decisiones y en el desarrollo integral del territorio, dadas las ventajas derivadas del Puerto y las desigualdades sociales manifiestas en la población “bonaverense”.

Pregunta

- ¿Qué tipo de coordinación intergubernamental generó el proceso de “distritalización en Buenaventura”?

Hipótesis

El tipo de coordinación intergubernamental generado a partir del proceso de “distritalización” en Buenaventura fue de dispersión. Esta tipología de coordinación en la literatura de las relaciones intergubernamentales, hace referencia a una ausencia de mecanismos de coordinación y comunicación para la toma de decisiones al interior de un programa o una política. Como lo señalan Parra y Vanegas (2015)

Esta tipología es más bien un escenario del proceso de descentralización de una política o programa y se presenta cuando hay ausencia de mecanismos de coordinación que modulen dicho proceso y lo que se busca con la descentralización es transferir los costos o la ejecución de éstos a las otras unidades gubernamentales. Dicha dispersión deriva en situaciones como la existencia de iniciativas contradictorias o superpuestas o la fragmentación de los beneficios posibles de las políticas o programas (p. 20)

Planteamiento de objetivos

Objetivo general

Generar recomendaciones al distrito de Buenaventura que fortalezcan las interacciones de los actores encargados de la toma de decisiones y el desarrollo integral del territorio de tal forma que mejore las condiciones socio económicas del territorio de forma ágil y con características de permanencia.

Objetivos específicos

- Identificar los actores formales e informales que influyen en la toma de decisiones en el Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura.
- Caracterizar los actores encargados de desarrollar integralmente el distrito de Buenaventura.
- Indagar por el tipo de coordinación intergubernamental en el Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura.
- Identificar las oportunidades que tiene la figura de Distrito Especial para el desarrollo integral de los habitantes de Buenaventura.

- Aportar elementos técnicos y académicos al debate nacional con relación a las ventajas y desventajas que trae consigo la figura de Distrito Especial para las ciudades colombianas.

Marco teórico y metodológico

El presente trabajo profundizará en la investigación sobre la figura de *Distrito* en el puerto de Buenaventura, y los efectos que genera en los mecanismos de coordinación entre los actores formales e informales de los diferentes niveles de gobierno que inciden en el desarrollo integral del territorio. Siendo un tema relevante en estos momentos en que la figura cobra importancia en algunas regiones y municipios de Colombia, por sus aparentes ventajas en materia de asignación de recursos del orden nacional

Para la elaboración del marco teórico y metodológico se construyó un sistema categorial, el cual es una herramienta de sistematización y análisis de fuentes primarias y secundarias que permite clasificarlas en categorías centrales, de primer, segundo, tercer y cuarto orden; definidas a partir de los objetivos a desarrollar en la investigación. **(Véase Anexo A)**

Como recurso teórico y metodológico, el sistema categorial presenta en sus múltiples relaciones las categorías (centrales, de primero, segundo, tercer y cuarto orden) y aquellas que por su articulación con todas las anteriores se denominan transversales, y se constituye en bitácora permanente de la investigación: orienta la construcción de referentes conceptuales, permite dotar de sentido las categorías, establecer las articulaciones entre ellas, identificar matices y divergencias conceptuales. (Aristizábal y Galeano, 2008, p.164)

Las dos categorías propuestas en esta investigación a partir del sistema categorial son Distrito y Relaciones Intergubernamentales (RIG); las cuales fueron agrupadas como categorías centrales a partir de categorías de primer y segundo orden como gobernanza multinivel, puerto, clúster, gobernanza, descentralización, desconcentración y políticas públicas.

Distrito

Los distritos son unidades administrativas que se configuran generalmente, alrededor de un conglomerado de empresas o industrias que, generan ciertas dinámicas sociales, políticas y económicas en un territorio determinado. En ese sentido, son las que constituyen

las instituciones y las encargadas de promover el desarrollo integral de la población. Así lo afirma Becattini (1990) quien considera que los distritos “(...) se caracterizan por la presencia histórica de un conglomerado de empresas en una región determinada y reconocida previamente por la comunidad que lo habita” (Como se cita en Torres García, Alejandro; Vanegas Arias, Martín; 2019).

En la actualidad, los conglomerados empresariales o industriales han sido denominados *Clústers*. Este es un concepto que ha sido utilizado en los últimos años por la economía y el mercado para describir los procesos de desarrollo industrial o comercial alrededor de una actividad económica o un conglomerado de empresas.

En palabras de Porter (1999) un *clúster* es “un grupo geográficamente próximo de compañías interconectadas e instituciones asociadas en un campo particular, vinculadas por características comunes y complementarias” (Como se cita en Roldán, 2013), los cuales se han ido constituyendo en diferentes ciudades del mundo con el objetivo de potenciar las economías en el marco de la globalización. Para el mismo autor, esta figura está inmersa en casi todas las economías del hemisferio.

(..) el mapa económico del mundo actual está dominado por lo que yo llamo "clusters": masas críticas- ubicadas en determinado lugar- de inusual éxito competitivo en determinados campos. Los clusters son una característica sorprendente de casi todas las economías, nacionales, regionales, estatales y hasta metropolitanas-, especialmente en naciones avanzadas (Porter, 1999, p. 30)

Teniendo en cuenta lo anterior, el concepto de clúster se vuelve esencial para entender la figura de distrito, dado que está pensada principalmente para implementarse en territorios que cumplan con estas características asociadas a los conglomerados de empresas. Este es el caso de los distritos especiales de Barranquilla, Cartagena y Buenaventura, los cuales se constituyen a partir de las actividades económicas derivadas de la industria portuaria.

La condición de puerto es otro de los elementos fundamentales que caracterizan la figura de distrito. Históricamente, los puertos han cumplido un papel determinante en el desarrollo de las ciudades y el crecimiento de las economías.

El puerto ha sido desde tiempos inmemoriales un centro de comercio estratégico que puso en su momento a los Estados Nación de antigüedad como Fenicia, Grecia, Egipto, Roma y España, o China, en primer plano. Su importancia fue de motivos de disputas entre países, así como de unificación en el movimiento de cargas y estas

condiciones se mantienen hasta nuestros días (Encinas, 2017, como se citó en Bobadilla y Vanegas, 2018)

En tal sentido, Buenaventura cumple con las condiciones para reglamentarse bajo la figura de distrito, dado que cuenta con la característica de ser un clúster que se configura alrededor de un conglomerado industrial asociado a las actividades portuarias.

Desde el marco normativo colombiano, la figura de distrito se encuentra reglamentada por la Constitución Política de 1991, *la Ley 136 de 1994*, *la Ley 1454 de 2011* y *la Ley 1617 de 2013*. Tal y como se señala en esta última en su primer capítulo “Los Distritos ejercen las competencias que les atribuye la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 136 de 1994 y en las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan”(Congreso de la República, 2013).

Con relación a las competencias especiales derivadas de la figura de distrito, la ley *1617 de 2011* en su Capítulo 1 establece que:

Los Distritos son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución política, que se encuentran sujetos a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las entidades territoriales establecidas dentro de la estructura política administrativa del Estado colombiano (Congreso de la República, 2013, p.1).

Dichas competencias, están diseñadas para fortalecer las capacidades fiscales y administrativas que son particulares de los territorios portuarios que se configuran bajo conglomerados empresariales, los cuales generan grandes flujos de capitales y constituyen sus instituciones alrededor de estos. "En suma, a pesar de la evolución del concepto en el tiempo, la definición de distrito mantiene una característica principal y es la de una agrupación de empresas en un mismo territorio que, integradas con la sociedad que las rodea y las instituciones estatales, genera una serie de sinergias que promueven y potencian el desarrollo industrial y económico” (Torres García, Alejandro; Vanegas Arias, Martin; 2019, p.16- 17)

Relaciones Intergubernamentales (RIG)

Las RIG son las interacciones que se presentan entre los actores que inciden en la toma de decisiones en el marco de un sistema político descentralizado o de orden central.

"Las RIG se definen como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno" (Hernández, 2006, p. 37).

Las RIG fueron pensadas en sus inicios para sistemas federales que presentaban problemas de coordinación. "La literatura de las RIG nació en los países con régimen federal con el propósito de analizar el surgimiento de una serie de mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno " (Leyva, 2011, p.215).

No obstante, posteriormente fueron estudiadas en regímenes centrales en los que emergieron una multiplicidad de actores durante los procesos de reapertura económica y la globalización, en los que inciden de manera significativa las organizaciones supranacionales y la descentralización administrativa de ciertas funciones por las particularidades de las problemáticas territoriales. "(..) la validez de la agenda investigativa de las RIG en los países unitarios se da porque la misma descentralización creó un espacio para que su funcionamiento se deba entender hoy a través de la relación entre autonomía y coordinación, y no desde el marco normativo que propició las reformas en primera instancia" (Leyva, 2011, p.215)

En tal sentido, resulta fundamental entender los conceptos de descentralización y desconcentración, los cuales suelen confundirse dentro de la literatura de la administración pública. Según (Leyva, 2011, p.215) "(...) la descentralización se debe leer no solo como una teoría sobre el mayor grado de autonomía de los gobiernos regionales sino, también, como un marco para explorar la coordinación intergubernamental".

Por otro lado, "(...) la desconcentración hace referencia a una modalidad de distribución de funciones en favor de verdaderos órganos de la administración del Estado, por lo que no cabe considerarla, como algún caso se ha hecho, como un supuesto de descentralización" (Velarde, 1961, p.83- 84). La descentralización es entonces, un proceso mediante el cual se busca un mayor grado de autonomía el poder local y la desconcentración una serie de políticas y mecanismos que buscan coordinar las acciones del poder central. «(...) la desconcentración refleja procesos cuyo objetivo es el de asegurar la eficacia del poder central, mientras que, la descentralización, es un proceso que busca asegurar la eficacia del poder local (...) De esta manera, la desconcentración, refleja un movimiento cuyo sentido

es de "arriba hacia abajo", en tanto que la descentralización reflejaría el movimiento contrario de "abajo hacia arriba"» Juan Casassus, 1989).

Entender la interacción que se presenta entre las instituciones de los diferentes niveles de gobierno es uno de los retos de las RIG dentro de los procesos actuales de descentralización y desconcentración. Para el caso colombiano, estos fueron implementados a partir del Plebiscito de 1957. No obstante, la Constitución Política de 1991 y la apertura económica, fueron las encargadas de incorporar al debate académico, el análisis de las RIG y el enfoque de gobernanza. Para Aguilar Villanueva (2006) la gobernanza no solo trae consigo cambios administrativos, sino que, representa retos para los gobiernos en materia de apertura democrática y participación ciudadana.

"El enfoque de la gobernanza representa en las actuales condiciones un enfoque apropiado. Coyunturalmente, porque al considerarse conforme al guion transicionista que en muchos de nuestros países ya ha sucedido satisfactoriamente la transición democrática, entonces el problema consiste en que el gobierno democrático acredite ser un agente capaz de dirección, coordinación y articulación de sus sociedades, con resultados relevantes. Se trata del paso de la democracia como doctrina de forma de gobierno a la democracia como gobierno con capacidad gubernativa" (Aguilar, 2006, p.24)

Así mismo, la gobernanza, al igual que el análisis de las RIG, tiene en cuenta la multiplicidad de actores subnacionales, nacionales y supranacionales y cómo pueden incidir estos en la toma de decisiones.

"La "gobernanza" constituye así una nueva forma de estrategia política destinada a garantizar la "governabilidad" de las sociedades y a mantener la legitimidad de las instituciones a cambio de la cesión de autoridad política a los actores económicos y sociales. Desde el punto de vista organizativo, las nuevas formas de gobernación - o de subgobierno- se caracterizan a menudo por el predominio de los grupos de interés con respecto a los legisladores, el papel central de los expertos y, en fin, el establecimiento de unas reglas del juego democrático distintas de las tradicionales" (Morata, Gobernanza multinivel en la Unión Europea, 2002, p.2)

Así las cosas, el presente trabajo aterrizará los conceptos de RIG, desconcentración, descentralización y gobernanza al análisis de las interacciones de los diferentes actores

formales e informales que inciden en la toma de decisiones en el Puerto de Buenaventura tras el proceso de “distritalización”; pretendiendo aportar elementos técnicos al debate político sobre la figura de distrito en Colombia, y sus posibles ventajas en materia administrativa y fiscal. En caso de que estas existan en determinado territorio.

Síntesis y hallazgos

La arena de juego en el Puerto de Buenaventura

Como se mencionó anteriormente, los distritos en Colombia son reglamentos por la Constitución Política de 1991 y las Leyes 136 de 1994, 1454 de 2011 y 1617 de 2013. El marco jurídico colombiano genera mecanismos de coordinación y comunicación entre el nivel central y la administración distrital para la distribución de los recursos públicos y el desarrollo integral de los habitantes del territorio bonaverense, dado que permite que el gobierno distrital participe en la formulación de los planes de expansión portuaria que le presente el Ministerio de Transporte al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

Así mismo, la Ley 1617 les permite a los distritos, diferentes al Distrito Capital, solicitarles a los departamentos que le den prioridad a la inversión en sus territorios de los impuestos recaudados en él, sin embargo, son los departamentos quienes lo deciden. Según la norma, los distritos pueden “(...) solicitar que los dineros recaudados en el territorio distrital por los departamentos, en razón de impuestos, tasas y contribuciones sean invertidos preferiblemente en ellos” (Congreso de la República, 2013), lo que le podría brindar ventajas a Buenaventura en materia presupuestaria con relación a la explotación de las actividades portuarias, las cuales, según la Revista Semana (2018) le generan rentas aduaneras anuales al país por 4.5 billones de pesos. Lo anterior, depende de la capacidad que tenga el distrito de sacar ventaja de estos mecanismos de coordinación y comunicación con el nivel departamental.

Esta misma Ley incorporó algunos artículos con compromisos específicos para los Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla, Santa Marta y Buenaventura, quienes eran los únicos cuatro distritos existentes antes de sancionarla, otorgándole ciertas ventajas y privilegios respecto a los que fueron creados posteriormente.

Para el caso de Buenaventura, estos compromisos se encuentran asociados al desarrollo portuario a través de proyectos de infraestructura vial y a la entrega de bienes e inmuebles de forma gratuita a la administración local.

El artículo 112 señala que “el gobierno Nacional desarrollará los proyectos de infraestructura vial tendientes a comunicar al Distrito Especial de Buenaventura con los diferentes centros de producción tanto regionales como nacionales, con el objeto de fortalecer el desarrollo y consolidación del transporte multimodal” (Congreso de la República, 2013). Tales proyectos se materializan en parte, en la doble calzada que conectará al Puerto de Buenaventura con el municipio de Buga en el norte del Valle del Cauca, y la vía entre los municipios de Mulaló y Loboguerrero. Estos 2 proyectos viales suman tres billones de pesos de inversión según la Revista Semana (2018), y resultan determinantes para el desarrollo de otros macroproyectos como las Autopistas Para la prosperidad (APP) y el Plan Pacifico, los cuales están pensados para conectar los centros de producción del país, y el desarrollo integral del litoral pacifico colombiano en el escenario del posconflicto respectivamente.

Para el caso de las APP, Buenaventura se presenta como un territorio con potencial y áreas de mercado. Según la Gobernación de Antioquia (2015, p.2) estas son las regiones que tienen la capacidad para atraer recursos y desarrollar mercados de bienes y servicios. De igual manera, el territorio bonaerense cuenta con características propias asociadas a la riqueza natural y biodiversa del pacifico colombiano que lo convierten en un territorio con potencial económico y productivo para las APP.

En relación con las APP, se consideró el aprovechamiento de los recursos naturales de acuerdo con su aptitud y la disponibilidad de mano de obra. El uso de este potencial es el fundamento para el desarrollo de cadenas productivas rurales y/o aglomeraciones territoriales de unidades de producción en torno a recursos naturales que contribuirían al desarrollo de mercados rurales. (Gobernación de Antioquia, 2015)

Estos proyectos viales son de suma importancia para el distrito de Buenaventura y para el desarrollo comercial y económico de Colombia, dado que conecta nuestro puerto más importante, con el centro y norte del país. También, cabe resaltar, que el puerto de Buenaventura funcionaria como ruta alterna al Canal de Panamá en caso de ocurrir un evento inesperado como el cierre o el bloqueo del Canal, por lo tanto, resultan necesarias las inversiones en materia vial que mejoren la comunicación del puerto con los demás centros urbanos y de producción del país.

Proyectos viales aprobados en Buenaventura



Sumado a lo anterior, bajo el régimen de zona franca, en el año 2011 fue aprobado el Centro Logístico del Pacífico (CELPA) a través de la Resolución 2634 del 02 de marzo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); presentándose como el proyecto de mayor valor en el Pacífico colombiano, por ser la única zona franca ubicada estratégicamente

en el territorio de Buenaventura, el cual dinamiza el 50% del comercio exterior del país a través del puerto, teniendo acceso a mercados atractivos como Asia y los Estados Unidos a distancias cortas y a precios bajos.

CELPA no solamente ha logrado atraer a una serie de compañías nacionales e internacionales como *DHL*, *Global Forwarding*, *Interbarques*, *Be Commerce*, *Blue Logistics*, *Emotion Group* y *PVC Acabados*, sino que, para el año 2018, había generado 70 empleos y puestos de trabajo directos e indirectos en el Distrito de Buenaventura (CELPA, 2018), por lo tanto, se presenta como uno de los actores que incide en los últimos años en el desarrollo integral del territorio bonaverense, reportando transacciones por más de 75 millones de dólares entre enero y abril de 2020 por operaciones y logística de mercancías (El Tiempo, 2020).

El posicionamiento de CELPA como uno de los proyectos más importantes para el desarrollo del comercio exterior de Colombia, evidencia la incidencia que tiene el sector privado en las relaciones de poder al interior del distrito. Lo mismo ocurre con el puerto, el cual está operado por tres terminales de contenedores: puerto de Aguadulce, Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura y TCBuen; y dos de graneles y otro tipo de cargas: Compas y Muelle 13, los que en su mayoría son propiedad de organizaciones privadas

El poder que tiene el sector privado y la forma en cómo constituye una serie de dinámicas sociales y culturales asociadas a este, no solo demuestran la existencia de un conglomerado empresarial o *cluster* articulado a la industria portuaria en el Distrito de Buenaventura, sino que también lo posicionan como el actor más influyente en el desarrollo integral del territorio. Esto, le confiere, además, ciertas responsabilidades con relación a la deuda histórica que se tiene con la población negra, afrodescendiente y afrocolombiana, la cual vive en condiciones de extrema pobreza y no ve retribuidas las riquezas derivadas del puerto.

Tales condiciones de inequidad social y falta de garantía de derechos fundamentales, como el acceso al agua potable, la salud y la educación, permiten el acenso de grupos criminales que se disputan el control de las economías ilícitas que operan en el puerto, convirtiéndolos en otro de los actores influyentes en la toma de decisiones y en los problemas que se han presentado en el desarrollo integral de los habitantes de Buenaventura.

Actores formales e informales en Buenaventura

En el Distrito Especial de Buenaventura conviven una serie de actores, formales e informales, que inciden en la toma de decisiones y en el desarrollo integral del territorio. Los partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos, el sector privado; las organizaciones sociales, cívicas y comunitarias; y los grupos armados ilegales interactúan bajo unas reglas de juego que son establecidas por el marco jurídico colombiano, la historia de las comunidades que habitan el territorio y la cultura que subyace de estas.

Partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos

En Buenaventura, como en muchos lugares de Colombia, el partido Liberal y sus colectividades derivadas como Cambio Radical y el Partido de la U, han controlado históricamente las autoridades públicas locales. Así mismo, el fenómeno de la corrupción ha estado presente desde la primera elección popular de alcaldes en el país en el año 1988 tras la expedición del Acto Legislativo 1 de 1986. Según el diario El Tiempo (2018) el primero de los alcaldes electo popularmente en Buenaventura “(..) fue investigado por presentar malversación de dineros del pago de impuestos de la desaparecida empresa Colpuertos. Estuvo retenido por las autoridades por corto tiempo y luego fue absuelto”.

Así mismo, los últimos cuatro alcaldes se encuentran capturados por corrupción. Eliecer Arboleda, electo en el año 2015, se encuentra en la cárcel por malversación de recursos del Hospital Distrital Luis Ablanque de la Plata. Bartolo Valencia, alcalde electo en el año 2011, fue recapturado en el año 2018 por irregularidades en contratos escolares por \$ 3.076 millones (El Tiempo, 2018). Por su parte, José Felix Ocoró, electo en el año 2007 fue condenado a 18 años y 9 meses de prisión en el año 2015 por ser hallado responsable de los delitos de peculado por apropiación agravado en concurso con interés indebido en la celebración de contratos durante su administración. (El País , 2015)

Por último, Saulo Quiñones García, electo para el periodo 2004- 2007, fue condenado por el delito de peculado en la celebración de contratos para la construcción de sedes educativas en el puerto, siendo la educación y la salud los derechos fundamentales más vulnerados por los corruptos en el Distrito Especial de Buenaventura.

Tabla 1*Alcaldes electos popularmente en el Distrito de Buenaventura*

| Alcaldes del Distrito de Buenaventura | | | |
|--|----------|-------------------|-------------------------|
| Alcalde | | Periodo | Partido político |
| Edgar | Roberto | 1988- 1989 | Partido Liberal |
| Carabalí | | | |
| Bernardino | | 1990- 1991 | Partido Liberal |
| Quiñones Angulo | | | |
| Edinson | Delgado | 1992- 1994 | Partido Liberal |
| Ruiz | | | |
| José Felix Ocoró | | 1995- 1997 | Partido Liberal |
| Freddy | Salas | 1998- 2000 | Partido Liberal |
| Guaitotó | | | |
| Jaime | Mosquera | 2001- 2003 | Partido Liberal |
| Borja | | | |
| Saulo | Quiñones | 2004- 2007 | Partido Liberal |
| García | | | |
| José Felix Ocoró | | 2008- 2011 | Partido Liberal |
| Bartolo | Valencia | 2012- 2016 | Partido Liberal |
| Ramos | | | |
| Eliecer | Arboleda | 2016- 2018 | Partido Social de |
| Torres | | | Unidad Nacional |
| Victor | Vidal | 2019- actualmente | Polo Democrático |
| Piedrahita | | | Alternativo/ Colombia |
| | | | Humana/ UP |

Nota. Elaboración propia [Tabla]

El actual alcalde del Distrito de Buenaventura, es un líder social del Proceso de Comunidades Negras (PCN), el cual según la Silla Vacía (2019) es una de las organizaciones

de afrodescendientes más influyentes del país, agrupando 140 organizaciones y consejos comunitarios.

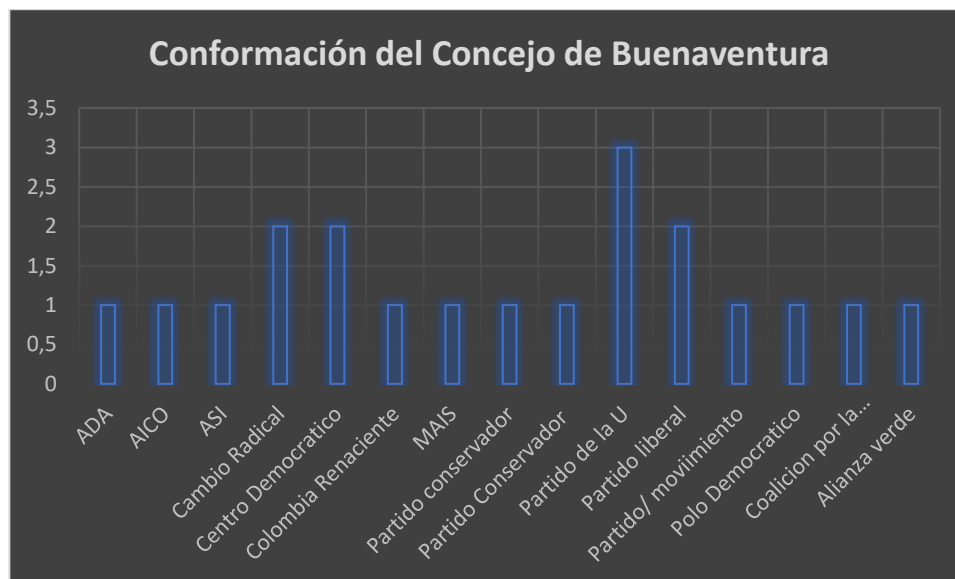
Vidal fue vocero y negociador del Paro Cívico del 2017, convirtiéndose en uno de sus principales líderes. En el año 2019, recibió el respaldo del Movimiento Cívico del Paro para lanzar su candidatura a la Alcaldía distrital, recogiendo 60.000 firmas que no serían avaladas por la Registraduría, por lo tanto, buscó los avales en los partidos políticos Polo Democrático Alternativo, Colombia Humana y UP, tal y como se detalla en la Tabla 1.

La llegada de Víctor Vidal a la Alcaldía distrital Buenaventura, no solo es disruptiva con la tradición partidista asociada al partido liberal, sino que, además, escala al escenario institucional los actores cívicos y sociales emergentes del Paro del año 2017, los cuales representan las demandas de la población negra y afrodescendiente del puerto.

No obstante, y pese a la llegada de Víctor Vidal a la Alcaldía de Buenaventura, los partidos políticos tradicionales y sus colectividades derivadas conservan las mayorías en el Concejo distrital, lo cual plantea retos en materia de gobernabilidad para la administración distrital. En el Gráfico 2 se observa como el Partido de la U es el partido que más concejales tiene, seguido por los Liberales, Cambio Radical y Centro Democrático.

Gráfico 2

Partidos políticos que conforman el Concejo de Buenaventura

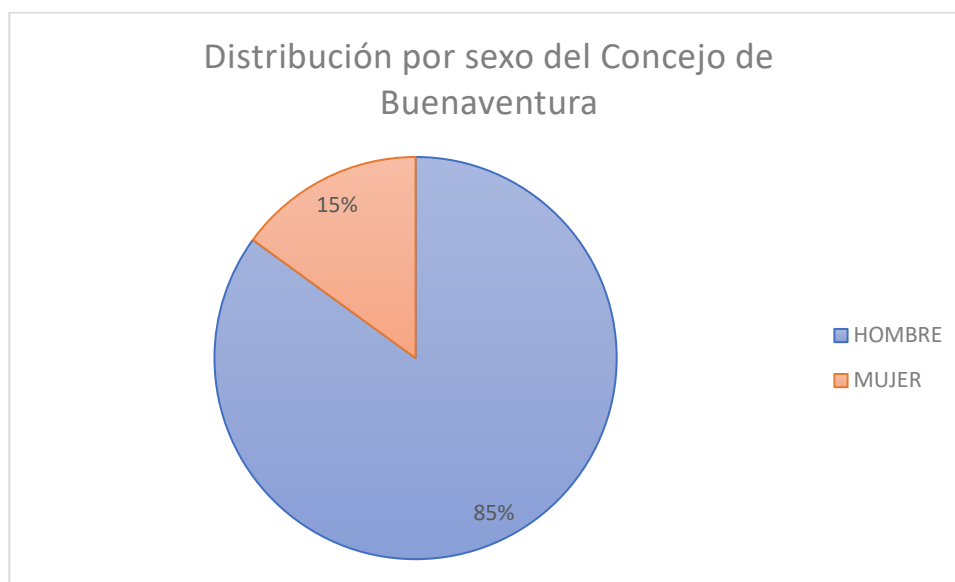


Nota. Elaboración propia [Gráfico]

Por otro lado, cabe resaltar que el Concejo Distrital de Buenaventura está conformado en su mayoría por hombres como lo indica el Gráfico 3. Lo anterior resulta preocupante, teniendo en cuenta que las mujeres han sido un actor fundamental en los procesos de resiliencia y construcción de memoria en el distrito.

Gráfico 3

Distribución por sexo del Concejo de Buenaventura



Nota. Elaboración propia [Gráfico]

Si bien las últimas elecciones locales en Buenaventura trajeron consigo un nuevo actor al ejecutivo distrital, es necesario que los actores cívicos y sociales participen de otros escenarios institucionales como el Concejo Distrital y las JAL, las cuales, a su vez, son las encargadas de terner a los alcaldes locales para que sea el alcalde mayor quien los elija. Así mismo, es necesario promover la paridad de género en los partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos que ocupan cargos de representación popular en el distrito de Buenaventura, reconociendo la importancia de las mujeres en el desarrollo integral del territorio y en la construcción de una paz estable y duradera.

Sector privado

El sector privado es el actor que dinamiza la economía en el puerto de Buenaventura. El Gráfico 1 muestra que en el distrito predominan las actividades comerciales, de transporte

y comunicaciones, las cuales están asociadas a la actividad portuaria controlada por compañías privadas. Los desequilibrios entre el sector público y el privado en la operación del puerto son abismales. “(...) el 83% de participación en la Sociedad Portuaria la tienen empresarios, controlada principalmente por el Grupo Parody, Grupo Harinera del Valle, TCBuen y Grupo Portuario S.A. En cambio, el sector público (Alcaldía de Buenaventura y Ministerio de Transporte) tienen el 17%” (Sinisterra Ossa & Inge Helena Valencia, 2020, pág. 109- 110).

El economista Jhon Jairo Hurtado, afirma “con respecto al puerto de Buenaventura, la terminal de transportes de carga, TCBuen, es la terminal de mayor movilidad de carga del país. Principalmente, llegan granos de la Costa Este de los Estados Unidos. Trigo, maíz, etc”.

Así mismo, CELPA es quien dinamiza el 50% del comercio exterior del país a través del puerto. “(...) durante el año 2019 se realizaron 5.034 operaciones por valores de 30 millones 613 mil dólares... mientras que, en el año 2020 se hicieron 9.247 operaciones y en movimiento de mercancías se reportaron transacciones por más de 75 millones de dólares” (El Tiempo, 2020).

Por otro lado, el Puerto de Buenaventura reúne una serie de compañías internacionales competitivas en el comercio exterior, atraídas al territorio nacional a través de las organizaciones empresariales que operan sus terminales.

Tabla 2

Capacidades instaladas de las terminales del Puerto de Buenaventura

| Term | Propietarios/ | Origen | Capacidad |
|--------------|-----------------------|-----------------------|------------------|
| inal | inversionistas | de la compañía | instalada |
| Termi | • AP | Internac | 650. 000 TEUS al |
| nal de | M Terminals. | ional | año |
| contenedores | • Spon | | |
| de | sor: | Grupo | |
| Buenaventura | Empresarial | del | |
| (TCBuen). | Pacifico (GEPSA). | | |

| | | | | |
|---|---|--|---------------|--|
| Sociedad Puerto Industrial Aguadulce Buenaventura | <ul style="list-style-type: none"> • International Container Terminal Services, Inc. (ICTSI). • The World's Port of Call -PSA-. | Inter Container Terminal Services, Inc. (ICTSI). | International | 600.000 TEUS al año |
| Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura S.A. | <ul style="list-style-type: none"> • acciones pertenecientes a empresarios privados. • 15% Alcaldía de Buenaventura. • 2% Ministerio de Transporte | 83% pertenecientes a empresarios privados. | Nacional | <ul style="list-style-type: none"> • 19.298 TEUS diarios • 7.043.770 TEUS al año |
| COM PAS | <ul style="list-style-type: none"> • empresarios colombianos | Empresarios colombianos | Nacional | 1.100.000 TEUS al año |
| Grupo portuario S.A. | <ul style="list-style-type: none"> • Consorcio Interamerican Coal Colombia S.A. | Consorcio Interamerican Coal Colombia S.A. | Nacional | 1.200 toneladas métrica |

Nota. Elaboración propia [Tabla]

Si tenemos en cuenta que el Estado colombiano, a través de la Alcaldía Distrital de Buenaventura y el Ministerio de Transporte solo es propietario del 17% de una de las cinco

terminales que opera el puerto, su participación en la actividad portuaria como agente competitivo del mercado es muy inferior con relación al sector privado nacional e internacional. Así mismo, son los privados los encargados de la construcción de la doble calzada de Buenaventura a Cali a través de las Vías 4G y su modelo de concesión.

Según el Diario El Tiempo (2017) la inversión inicial del Acueducto de Buenaventura contemplada en el Plan Maestro producto de las negociaciones del paro del 2017, es de \$170.000.000 Si tenemos en cuenta que las transacciones reportadas por CELPA en los años 2019 y 2020 equivalen más o menos a \$ 389.343.380.630, solo el 43,66 de las operaciones reportadas por la zona franca del Pacifico en dos años equivalen al total de la inversión realizada por el Gobierno Nacional para garantizarle agua potable 18 horas al día a 420.000 habitantes del distrito de Buenaventura.

Lo anterior para señalar la necesidad de aunar esfuerzos mediante la coordinación del Estado local y en apoyo con las entidades de los demás niveles de gobierno, entre los sectores público y privado para el desarrollo integral del territorio porteño, aportando al cierre de brechas sociales, culturales y económicas de los habitantes de su territorio.

En términos de teoría política clásica, es necesario que el Estado colombiano actúe en el puerto de Buenaventura como el garante y responsable de los derechos de primera, segunda y tercera generación, y no solo, como el agente que garantiza la seguridad jurídica para la libre competencia del mercado. Instrumentos de planificación como el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el Plan Estratégico Regional del Pacifico (PER Pacifico) y el Plan Maestro del Distrito de Buenaventura, proponen desarrollar sectores como el turismo y las comunicaciones, siendo el sector privado un actor estratégico para la implementación de los programas y proyectos asociados a estos.

Actores sociales

El proceso social en Buenaventura se construyó en torno a las luchas históricas de las comunidades negras del Pacifico colombiano. En tal sentido, podemos identificar cuatro grandes momentos que caracterizaron el desarrollo de la acción colectiva de los actores sociales en la ciudad porteña.

Las primeras organizaciones sociales y comunitarias en el puerto de Buenaventura estuvieron ligadas al reconocimiento del territorio y a la construcción de tejido social a partir de los imaginarios y prácticas culturales de la población negra y afrodescendiente.

Las formas de expresión y organización de las comunidades negras durante los años ochenta estuvieron influenciadas por la Teología de la Liberación y por los planteamientos del grupo de Golconda, uno de cuyos miembros fue el propio obispo de Buenaventura, Gerardo Valencia Cano, quien es considerado el primer ideólogo frente a la construcción de un pensamiento político étnico- territorial desde y con las personas afrocolombianas en esta región del país (Grueso, 2000, como se citó en Centro Nacional de Memoria Histórica , 2015, p.372)

Es así como en los años noventa surgieron organizaciones de gran influencia como el Proceso de Comunidades Negras (PCN), la Asociación de Cabildos Indígenas del Valle del Cauca, Regional Pacifico, la Pastoral Afro (CEPAC) y la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES), con el propósito de resignificar el territorio y construir redes de trabajo conjunto para el desarrollo integral del puerto. “En este sentido, los años noventa fueron tiempos dedicados a la construcción de la diferencia, la etnicidad y el territorio, así como la percepción propia del futuro pensando en el Pacifico como un territorio- región” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, p.375).

En un segundo momento, que comprende el periodo de la primera mitad de la década del 2000, los movimientos afrodescendientes y organizaciones sociales del puerto de Buenaventura direccionaron sus actividades a la resistencia a la guerra y la defensa de la vida.

La segunda fase de los movimientos y organizaciones sociales está relacionada con el inicio de un nuevo ciclo de violencia que se desarrolló entre finales de la década de 1990 y el año 2005. Específicamente, las prácticas de resistencia durante este periodo se centraron en la “defensa de la vida”, lo cual llevó a la emergencia de nuevas organizaciones sociales enfocadas en el trabajo de denuncia e incidencia política para hacer frente a la guerra (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, p.378)

Durante este periodo, jugaron un papel fundamental el PCN y la Iglesia católica a través de acciones de denuncia de los actos de violencia ocurridos en Buenaventura ante la comunidad nacional e internacional. “Le apuestan a la presencia de organismos

internacionales y en foros mundiales para denunciar la guerra, solicitar el apoyo de la comunidad internacional, y de las organizaciones defensoras de los derechos humanos para que tengan presencia en los territorios colectivos” (Castillo, Luis Carlos; Guzmán, Álvaro; Hernández, Jorge; Luna, Mario; Urrea, Fernando, 2009, como se citó Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, p.380- 381)

Un tercer momento, comprendido entre la segunda mitad de la década del 2000 y 2014, es denominado por el Centro Nacional de Memoria (2015) como “re-territorialización y construcción de comunidades”. Este periodo se caracterizó por mantener la defensa del territorio, además de la protección de los derechos humanos, principalmente de los niños, jóvenes y las mujeres, quienes fueron las más golpeadas por las acciones ejecutadas por los paramilitares. Emergieron nuevos lenguajes en las practicas de resistencia, los cuales se expresaron en prácticas artísticas y culturales que reivindicaban la cultura afrocolombiana y promovían la paz en el puerto.

Estos nuevos lenguajes de resistencia, donde se incorpora el arte urbano como el rap, el hip- hop, el grafiti y la fotografía en los procesos de denuncia, la reconstrucción de memoria, la reapropiación y defensa del territorio y la recuperación y re-significación de prácticas tradicionales y ancestrales, han posibilitado fortalecer los procesos organizativos con la participación de niños, niñas y jóvenes, quienes son un objetivo estratégico de los grupos armados para la conformación de sus ejércitos y para el sostenimiento de sus economías ilegales (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, p.386).

Como resultado de estos procesos de resistencia y construcción de nuevos lenguajes, las organizaciones sociales de Buenaventura se lograron agrupar en torno a la Sentencia T-025 y el Auto 005 en el Comité Interorganizacional, quien a través de la movilización ciudadana logró jalonar la emisión del Auto 234 del 2013 por parte de la Corte Constitucional, el cual reconoce el Estado de Cosas Inconstitucionales que se venían presentando por despojo en la zona urbana de la ciudad porteña asociados a los megaproyectos.

Por último, se tiene el periodo comprendido entre 2016 y la actualidad, el cual ha estado caracterizado por la defensa del Acuerdo de Paz firmado en el Teatro Colón de Bogotá

entre el Estado colombiano y las FARC -EP, la denuncia de los hechos de corrupción en el distrito y el hito que marcó el Paro cívico en el año 2017.

Se destaca la participación del PCN, el Comité Interinstitucional, la Fundación Rostros y Huellas y la Pastoral afro. Las reivindicaciones actuales de los actores sociales en Buenaventura es la construcción del acueducto distrital y el adecuamiento del Hospital Luis Ablanque de La Plata.

Partiendo del enfoque de capacidades de Martha Nussbaum (2012), se realiza el siguiente ejercicio de identificación de las capacidades reivindicadas por los actores sociales en el distrito de Buenaventura, con el proposito de evidenciar cuáles de ellas son las que se necesitan fortalecer para el desarrollo integral de la ciudad porteña.

Tabla 3

Capacidades reivindicadas por los actores sociales en Buenaventura

| Periodo | Organizaciones | Capacidades Nussbaum | Martha |
|----------------|---------------------------|---------------------------------|---------------|
| 1980- | • PCN | • | Vida |
| 2000: | • Asociación | • | Integridad |
| reconocimiento | de Cabildos Indígenas del | física | |
| del territorio | Valle del Cauca, Regional | • | Sentidos, |
| | Pacífico Pastoral Afro | imaginación | y |
| | (CEPAC) | pensamiento | |
| | • Asociación | • | Razón |
| | de Afrocolombianos | práctica | |
| | Desplazados (AFRODES), | • | Emociones |
| | | • | Otras |
| | | especies | |
| | | • | Control |
| | | sobre el propio | |

| | | |
|---|--|---|
| 2000-2006: resistencia | <ul style="list-style-type: none"> • PCN • Iglesia Católica | <ul style="list-style-type: none"> • Vida • Integridad física • Afiliación • Emociones • Control sobre el propio entorno |
| 2006-2014: “re-territorialización y construcción de comunidades”. | <ul style="list-style-type: none"> • Comité Interorganizacional • PCN • Fundación Rostros y Huellas • Fundación Espacios de Convivencia y Desarrollo Social (Fundescodes) • Colectivo Madres por la Vida • Grupo de Mujeres de Triana • Comité por la Defensa del Agua y de la Vida | <ul style="list-style-type: none"> • Vida • Integridad física • Razón práctica • Juego • Afiliación • Emociones |
| 2016-Actualmente: defensa del Acuerdo de paz, denuncia de la corrupción | <ul style="list-style-type: none"> • Comité interinstitucional • Fundación Rostros y Huellas • Pastoral Afro | <ul style="list-style-type: none"> • Vida • Salud • Integridad física • Integridad física |

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Movimiento cívico del paro | <ul style="list-style-type: none"> • Sentidos, imaginación y pensamiento • Afiliación • Control sobre el propio entorno |
|--|--|

Nota. Elaboración propia [Tabla]

Como se observa en la Tabla 3, las capacidades que más se han reivindicado a lo largo de la historia por parte de los actores sociales en el distrito de Buenaventura son la vida, la integridad física y el control sobre el propio entorno, lo cual evidencia la necesidad de seguir impulsando procesos de memoria y sanación colectiva. Al mismo tiempo, la protección de los liderazgos sociales y comunitarios y la dinamización de las instancias formales de participación ciudadana, tales como JAC, JAL, plataformas juveniles y mesas de mujeres.

Así mismo, se resalta el trabajo de los jóvenes y las mujeres al interior de los procesos sociales en el puerto de Buenaventura, lo cual demanda la implementación de acciones diferenciadas para estos grupos poblacionales, quienes han sido los que más han sufrido la violencia en el distrito.

Grupos armados ilegales

La ubicación geográfica de buenaventura lo convierte en un territorio de sumo interés para los actores armados ilegales. Su cercanía al canal de Panamá y sus rutas con la Costa Este de los Estados y Unidos y Asia conectan al crimen organizado con mercados de gran valor para las economías ilegales como el narcotráfico, el tráfico de armas, el contrabando y la trata de personas.

Los negocios ilegales (o criminales) operan en un mercado que es ilegal en alguno de los siguientes tres sentidos: uno, comercia mercancías que son criminalizadas, es decir, son ilegales y perseguidas por la justicia (por ejemplo, alcohol adulterado, automóviles robados y trata de personas); dos, comercia productos y servicios que se producen y/o consumen de forma ilícita (por ejemplo, armas, extorsiones y drogas ilegales); y tres, opera en un circuito

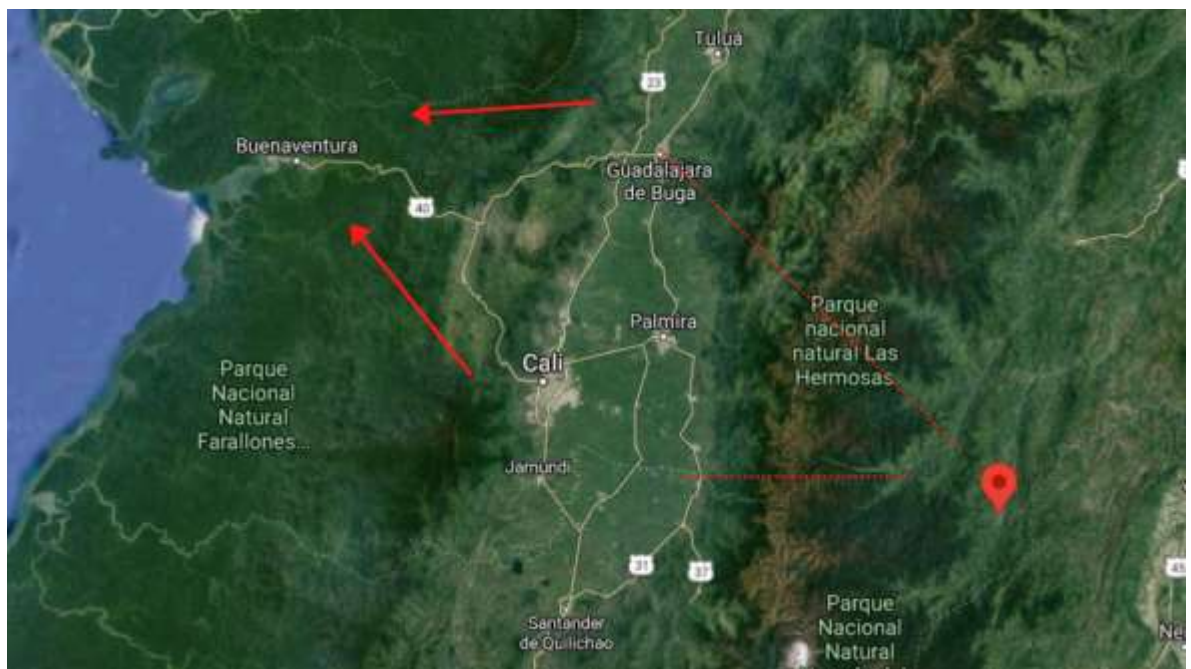
económico protegido por grupos armados ilegales (Giraldo Ramírez, Jorge, y Naranjo, Alberto, 2011, como se citó en Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, p.126).

En tal sentido, en la historia de la guerra en Buenaventura se pueden identificar una diversidad de actores armados asociados a las distintas economías ilegales que resultan rentables para la ciudad que se ha configurado como un *cluster* de las actividades asociadas al puerto.

Durante la década de 1980 fueron las FARC- EP los encargados de arribar a Buenaventura en su zona rural. Su llegada a la ciudad se presentó a través del proceso de expansión que se originó en el departamento del Valle, por su frontera con sus territorios originarios en las Repúblicas de Marquetalia y el Pato en el sur del Tolima.

Imagen 3

Expansión de las FARC en los años 80's



Nota. Elaboración propia [Imagen]. Información tomada de Centro Nacional de Memoria Histórica . (2015). *Buenaventura: un puerto sin comunidad*. Bogota: CNMH.

Las FARC se interesaron durante estos años en Buenaventura, particularmente en los sindicatos de la industria portuaria, intentando vender su discurso de clases entre la población afrodescendiente.

El discurso de lucha de clases como estrategia política de las FARC para convocar la adhesión o respaldo de las personas de Buenaventura no produjo mayores resultados, puesto que el interés de la población afrodescendientes se encaminaba prioritariamente a la lucha étnica (Entrevista a Libia Grueso en: Riascos, Juan Manuel, 2012, como se citó en Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, p.156).

No obstante, esta organización terminó vinculada al narcotráfico a partir de su Séptima Conferencia en el año 1982, en la cual se decidió hacer parte de algunos eslabones de la cadena de valor de este negocio ilegal para financiar la guerra contra el Estado colombiano y los grupos paramilitares que se encontraban en proceso de expansión.

Es así como en mayo del año 2000 llegan al puerto de Buenaventura los grupos paramilitares en cabeza del Bloque Calima comandado por Éver Veloza, alias Hernando Hernández o “HH”. Su política de terror fue instaurada en la zona urbana del Distrito de Buenaventura, formando alianzas con narcotraficantes, agentes del Estado, miembros de la fuerza pública y empresarios con el objetivo de combatir a la guerrilla.

Las estrategias del Calima fueron el reclutamiento de combatientes, la creación de una red de aliados económicos (empresarios, comerciantes, narcotraficantes) y militares (integrantes de bandas criminales, excombatientes de las FARC, exmilitares y militares) y la exploración de nuevos territorios, siempre justificando sus acciones de victimización a partir del discurso antisubversivo, lo que afectó negativamente la población (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, p.166).

El control paramilitar, efectuado por el Bloque Calima, a través del Frente Pacifico se prolongó hasta su desmovilización en el año 2004. Estos años son recordados por los habitantes de Buenaventura como “la época de las mil muertes” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015) por la cantidad de masacres y asesinatos selectivos cometidos contra la población civil, todo con el pretexto, de combatir a la guerrilla en la ciudad porteña.

Los paramilitares influyeron en las actividades comerciales del puerto, en los espacios de toma de decisiones y en las elecciones locales y parlamentarias desde Buenaventura.

(...) el Frente Pacifico del Bloque Calima ya asentado en el municipio de Buenaventura continuó expandiendo sus relaciones, esta vez selló alianza con el

candidato al Senado Juan Carlos Martínez Sinisterra. La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia estableció que Martínez Sinisterra entabló vínculos con alias Fernando Político, comandante político del Bloque Pacífico, para que los paramilitares favorecieran su votación constriñendo la población (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, p.181).

Lo anterior demuestra el alcance que tuvieron en un momento de la historia de Colombia los grupos paramilitares al interior de las autoridades públicas, especialmente en Buenaventura, incidiendo en la toma de decisiones en el territorio y en el desarrollo integral del mismo de forma negativa.

Posteriormente al proceso de desmovilización del Bloque Calima de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), han surgido una serie de grupos residuales de esta organización tales como los Rastrojos, los Urabeños o Clan Úsuga y la Empresa, los cuales se han disputado el control territorial y las rentas ilegales derivadas de las economías ilícitas emergentes del puerto. Este periodo está caracterizado por fenómenos como las denominadas casas de pique, el desplazamiento intraurbano y el reclutamiento forzado de menores edad, lo cual afectó de manera significativa el tejido social de los habitantes bonaverenses.

Por último, se destaca la presencia del ELN y disidencias de las FARC en la zona rural de Buenaventura, las cuales han estado copando los espacios dejados por la extinta guerrilla tras el proceso de desmovilización en el año 2016.

Así las cosas, es notable la influencia que tienen los actores ilegales en la toma de decisiones y en el desarrollo integral del territorio de manera negativa, lo cual les exige a las autoridades públicas locales, departamentales y nacionales fortalecer sus capacidades coercitivas a través del monopolio de la fuerza y de la justicia; así como la toma de decisiones administrativas que potencien las ventajas que tiene la figura de distrito; y fiscales, mediante la coordinación de acciones conjuntas con el sector privado que permitan el cierre de brechas sociales y económicas y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Buenaventura.

Recomendaciones finales

Se evidenció que los actores caracterizados anteriormente inciden en la toma de decisiones y en el desarrollo integral del distrito de Buenaventura, articulándose, además, a los instrumentos de gestión y planificación con los que cuentan las autoridades públicas de

los diferentes niveles de gobierno; por ende, es necesario transitar de un modelo de coordinación por dispersión a un modelo de coordinación multinivel efectivo. "La gobernanza multinivel, según Bache y Flinders (2004) consiste en un sistema de continuas negociaciones de varios gobiernos con una creciente interdependencia con la sociedad civil y el accionar de diferentes actores" (Bache y Flinders, 2004, como se citó en Leyva, 2011, pág. 214)

El modelo multinivel le permite al gobierno nacional activar los mecanismos de coordinación y comunicación que traen consigo estos instrumentos para dar cumplimiento a los compromisos establecidos con la comunidad de Buenaventura; a la administración distrital articularse con otros actores territoriales como las organizaciones sociales, la iglesia y el sector privado para dar cumplimiento a las metas e indicadores correspondientes a las autoridades territoriales y, a la comunidad de Buenaventura realizar procesos de control ciudadano efectivos que se focalicen en los planes, programas, proyectos y sus indicadores asociados.

A continuación, se presentan los instrumentos de planificación con los que cuenta el Estado colombiano para dar cumplimiento al desarrollo integral del territorio de los habitantes del territorio de Buenaventura.

Plan Nacional de Desarrollo 2019- 2022

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 contempla nueve pactos territoriales que pretenden atender las demandas regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada una de estas. Para el caso de la región Pacífico, dentro de la que se ubica el distrito de Buenaventura, se aspira a promover la marca pacífico partiendo de las características identitarias de la población afrodescendiente de este territorio.

Actividades como el transporte, el turismo y la cultura podrían entrar a ser fortalecidas por el sector privado asociado a la actividad portuaria en Buenaventura, teniendo en cuenta sus capacidades logísticas, operacionales y financieras y los elementos propuestos por la Marca pacífico. Tomando como aliados, a las comunidades afrocolombianas e indígenas que habitan los espacios naturales y costeros de la ciudad.

Plan Especial para el Desarrollo Integral de Buenaventura

Es necesario dar cumplimiento a los acuerdos pactados entre el Gobierno nacional y el Movimiento cívico en el año 2017, el cual tiene dentro de sus compromisos la creación de

un fondo especial para el desarrollo integral del distrito de Buenaventura, la construcción del acueducto de la ciudad y la remodelación del hospital Luis Ablanque de La Plata. En tal sentido, la Ley 1872 de 2017 crea los mecanismos para la articulación de los planes nacional, departamental y distrital de desarrollo con el POT de la ciudad, disponiendo además de los recursos necesarios para su implementación.

Es preocupante que solo se haya socializado la ruta metodológica para la formulación del Plan Especial, lo cual nos muestra una de las características comunes del modelo de coordinación intergubernamental por dispersión, en el que se transfieren los costos de los programas a las autoridades locales.

Para el caso de Buenaventura es necesario que el gobierno nacional, a través de sus entidades asuma los recursos destinados para la implementación de este plan, de lo contrario, las demandas ciudadanas serán atendidas por las autoridades locales que ya presentan fuertes problemas financieros asociados al fenómeno de la corrupción.

Cabe resaltar que la Ley 1872 (Congreso de la República, 2017) señala que el Plan Especial para el Desarrollo Regional del Pacífico (PER), creará las instancias y los mecanismos de articulación para el cumplimiento de las metas e indicadores asociados a la RAP Pacífico.

Considerando la creación de la Región Administración de Planeación Pacífico en el marco de los mecanismos de asociatividad entre entidades dispuestos por la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT) y sus respectivas competencias en relación a la gestión del desarrollo de los departamentos que la componen, el Plan Integral Especial para el Desarrollo del Distrito de Buenaventura estimará instancias y mecanismos de articulación con los objetivos, metas y prioridades de dicha entidad (p. 5)

Plan Estratégico Regional del Pacífico (PER Pacífico)

Este plan se presenta como la ruta metodológica para el desarrollo integral de la región del Pacífico colombiano en un horizonte de 20 años, conformada por los departamentos de Nariño, Cauca, Chocó y Valle del Cauca. Su visión está encaminada al desarrollo de programas y proyectos que promuevan el desarrollo incluyente de la región (RAP Pacífico, 2020).

La RAP Pacífico definió como uno de sus ejes estratégicos la gobernanza y gobernabilidad territorial, dentro del cual se destacan las siguientes líneas de acción: “prácticas estables de buen gobierno, acompañamiento y gestión conjunta para el mejoramiento de indicadores sociales de impacto regional, construcción de la cultura de la integración regional, fortalecimiento de la participación ciudadana y tránsito a la legalidad” (RAP Pacifico, 2020), teniendo como propósito fortalecer los mecanismos de coordinación, comunicación y rendición de cuentas en la toma de decisiones, definiendo, además, cuatro hechos regionales llamados: “institucionalidad sólida y estable, comunidades cohesionadas y fortalecidas, territorio con acceso equitativo a bienes y servicios públicos y territorio legal y pacífico” (RAP Pacifico, 2020).

A partir de estos hechos regionales se pretende promover las prácticas de buen gobierno en las finanzas públicas y la capacidad de ejecución; mejorar los indicadores sociales de impacto y fortalecer las prácticas de transparencia y rendición de cuentas, fomentando la participación ciudadana en el desarrollo de los programas y proyectos.

Cabe resaltar que, los hechos regionales definidos por la RAP Pacífico y su Plan Estratégico Regional traen consigo importantes avances en materia de gobernanza multinivel, respetando la descentralización y desconcentración administrativa de los departamentos y municipios, pero, proponiendo unos mecanismos de coordinación y comunicación entre estos, a partir de los diferentes instrumentos de planificación y gestión con los que cuenta el Estado colombiano.

En el año 2019, y con el objetivo de posicionar a la RAP, el equipo técnico acompañó al gobierno nacional y a los gobiernos locales del Pacífico en la promoción de las 50 apuestas contempladas en el Pacto por el Pacífico, Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible (RAP, 2020).

Se elaboraron 33 proposiciones entre apuestas de articulado, modificaciones al documento bases del plan y proyectos estratégicos. Estas proposiciones fueron concertadas con los miembros la Bancada Parlamentaria del Pacífico y respaldadas por ellos durante los debates del Plan Nacional de Desarrollo en el Congreso (p. 23)

En materia de gobernanza multinivel, se destacan los pilotos de articulación propuestos a través de los esquemas asociativos, Consejos Comunitarios y Cabildos Indígenas acogidos por las organizaciones indígenas y dinamizados mediante el Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022.

Es importante entonces, que los actores institucionales del distrito especial de Buenaventura se articulen a la implementación del Plan Estratégico Regional del Pacífico, el cual está pensado para empezarse a desarrollar el presente año. Así mismo, se hace de nuevo la recomendación al sector privado asociado a la industria portuaria, para que se vincule a los hechos regionales definidos en este plan, dado que, una de sus principales apuestas es el fortalecimiento del turismo en la costa pacífica colombiana.

PDET Pacífico Medio

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), son un instrumento de planificación y gestión del gobierno colombiano pensado a 15 años, que tiene como propósito impactar positivamente los territorios más golpeados por la violencia, la pobreza y la desigualdad. Para su implementación se priorizaron 16 subregiones y 170 municipios, dentro de los cuales se encuentra el puerto de Buenaventura por sus condiciones de pobreza extrema y su historia marcada por el conflicto armado.

Cada municipio y subregión cuenta con un plan de acción que contiene las iniciativas priorizadas en un ejercicio *bottom-up* que realizaron las comunidades. Los PDET serán implementados mediante nueve iniciativas dentro de las que se destacan las Obras por Impuestos, el OCAD Paz financiado con los recursos de regalías y la cooperación internacional.

Este instrumento articula a diversos actores para su ejecución, lo cual pueden aprovechar las autoridades públicas del pacífico colombiano, especialmente de Buenaventura, para atraer recursos a las comunidades que habitan su territorio. Al mismo tiempo, que puede ser aprovechado por la administración distrital, para generar sinérgicas con los demás actores del puerto, promover prácticas de transparencia y control ciudadano y fomentar la participación de las organizaciones sociales a través de la implementación de las estrategias PDET.

Conclusiones

Los distritos en Colombia son entidades territoriales como los departamentos y los municipios, no obstante, gozan de facultades especiales diferentes a la del régimen ordinario aplicable a estos últimos. Tales facultades, como se detalló en la justificación del documento y en el sistema categorial (**Véase Anexo A**), están reglamentadas por la Constitución Política

de 1991 y la Ley 1617 de 2013, dentro de las que se destaca participar en la formulación de los planes expansión portuaria que le presente el Ministerio de Transporte al CONPES.

Según la literatura sobre el concepto de distrito, esta figura mantiene una característica principal que es “(...) la de una agrupación de empresas en un mismo territorio que, integradas con la sociedad que las rodea y las instituciones estatales, genera una serie de sinergias que promueven y potencian el desarrollo industrial y económico” (Torres García, Alejandro; Vanegas Arias, Martin, 2019, p. 16- 17).

Lo anterior, evidencia las ventajas que presenta Buenaventura con relación a esta figura, dado que es una ciudad en la que la mayoría de sus actividades comerciales están ligadas a las cinco terminales ubicadas en el puerto sobre el océano Pacífico.

El planteamiento del problema por su parte, detalla las grandes desigualdades sociales y económicas que se presentan en el territorio bonaverense y la deuda histórica del Estado colombiano con la población negra y afrodescendiente del puerto.

Cabe resaltar la riqueza cultural y biodiversa que tiene esta ciudad ubicada en el pacífico colombiano, características que le otorgaron su carácter como distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico; por lo tanto, puede articular diversos actores de los diferentes niveles de gobierno a través de los instrumentos de planificación bajo un modelo de RIG de coordinación multinivel que posibilite su desarrollo integral y la garantía de los derechos fundamentales de su población. Esta integración debería permitirle a la ciudad, avanzar de forma decidida para aprovechar todas sus ventajas y oportunidades y resolver los enormes problemas que tiene, especialmente los de índole social.

La caracterización de actores que se hizo, identifica cuáles son los partidos políticos, grupos significativos de ciudadanos, compañías privadas, organizaciones sociales y actores ilegales que inciden en la toma de decisiones y en el desarrollo integral del territorio, proponiendo recomendaciones específicas para cada uno de ellos puedan contribuir a la articulación multinivel para el cierre de brechas sociales y económicas de la población de Buenaventura.

Vale la pena resaltar que las ventajas que tiene la figura de distrito son principalmente para las ciudades costeras con economías asociadas a la actividad portuaria y al turismo. “Como puede verse, desde la Constitución de 1991, la creación de Distritos y toda normatividad que se desarrolló alrededor de los mismos está orientada a ciudades costeras,

portuarias y con atractivos turísticos, históricos, industriales o biodiversos como Buenaventura” (Cámara de Comercio de Medellín , 2016). Por ejemplo, las Leyes 768 de 2002 y 1617 de 2013, les confieren competencias especiales para aprobar o rechazar nuevas concesiones portuarias o ampliar las existentes a los distritos constituídos en una ciudad portuaria.

Así mismo, es necesario aclarar que la figura de distrito no genera recursos adicionales del orden nacional mediante el Sistema General de Participaciones (SGP) según las disposiciones contempladas en la Ley 1617, por lo tanto, es una falsa percepción que se ha generado en los últimos años en Colombia que ha impulsado la “distritalización” de municipios que no cumplen con las características necesarias y que no tienen las capacidades fiscales o administrativas para su implementación.

Vale la pena resaltar que la construcción del sistema categorial permitió centrar el análisis del presente documento en los conceptos de distrito y RIG (**Véase Anexo A**), los cuales fueron aterrizados a la ciudad de Buenaventura con el propósito de generar recomendaciones relacionadas con la figura de distrito y el modelo de coordinación intergubernamental propuesto para propiciar el desarrollo integral de los habitantes del puerto. Dicho sistema es una herramienta de investigación que podrá ser utilizada por futuros análisis sobre las ventajas que tiene esta figura para los municipios en Colombia, aportando elementos técnicos y académicos al debate público que se ha presentado en los últimos años con relación a estas entidades territoriales.

Por último, pero no menos importante, es necesario recalcar en que Buenaventura puede considerarse un territorio “sobrediagnosticado” en el sentido que cada uno de los instrumentos descritos previamente como el Plan Nacional de Desarrollo, el PER Pacífico, el PDET Pacífico Medio y otros, han hecho sus propios diagnósticos y han llegado a conclusiones muy similares sobre la necesidad de invertir en el cierre de brechas sociales y económicas como la medida principal para avanzar en un desarrollo integral en el municipio. Sin embargo, a pesar de todo lo anterior, la desarticulación entre las distintas instancias que se ha evidenciado en este trabajo y que se traduce en un modelo disperso de RIG, sumado a las economías ilegales con fuerte presencia en la zona, han hecho de la ciudad portuaria, una de las ciudades con mayores niveles de pobreza, cuando debido a las oportunidades que representa ser el mayor puerto de Colombia sobre el Pacífico, sus condiciones socio

económicas podrían ser muy diferentes. Los instrumentos están, los recursos han sido comprometido por distintas instancias, los proyectos han sido priorizados; se requiere un gran pacto de todos los actores legítimos del territorio encabezados por la comunidad bonaverense, para avanzar hacia un territorio equitativo, en paz y que aproveche las sinergias de las distintas instancias que han evidenciado su interés en Buenaventura.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista CLAD Reforma y Democracia* , 5-32.
- Aristizábal, M. N., & Galeano, M. E. (23 de Mayo de 2008). *Revistas Universidad de Antioquia*. Obtenido de file:///C:/Users/lenovo/Downloads/848-Texto%20del%20art%C3%ADculo-2905-1-10-20090224.pdf
- Bobadilla , J. D., & Vanegas, A. (2018). *La importancia de los Puertos dentro de la economía en Colombia y sus países fronterizos*. Bogotá : Politécnico Grancolombiano .
- Cámara de Comercio de Medellín . (2016). *Concepto sobre la conveniencia de convertir a Medellín en un distrito* . Informe Final, Universidad EAFIT. Obtenido de <https://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/Paginas/camara-de-comercio-de-medellin.aspx>
- Casassus Juan. (1989). *Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas*. Brasilia: UNESCO/OREALC. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/29769>
- Centro Nacional de Memoria Histórica . (2015). *Buenaventura: un puerto sin comunidad*. Bogota: CNMH.
- Congreso de la República. (18 de Diciembre de 2017). *ley 1872 de 2017*. Obtenido de <http://es.presidencia.gov.co>:
<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201872%20DEL%2018%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202017.pdf>
- DANE. (2020). *La información del DANE en la toma de decisiones de los municipios del país*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística , Valle del Cauca . Buenaventura: DANE.
- El País . (4 de Agosto de 2015). *El país*. Obtenido de El país :
<https://www.elpais.com.co/judicial/excalcalde-de-buenaventura-fue-condenado-a-18-anos-y-9-meses-de-prision.html>
- El Tiempo. (16 de Abril de 2018). *ICESI*. Obtenido de ICESI:
https://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/86623/1/Los%20alcaldes%20de%20Buenaventura%20capturados%20por%20corrupci%C3%B3n.pdf
- El Tiempo. (27 de Mayo de 2020). El Centro Logístico del Pacífico ha sido "inmune" al coronavirus. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/buenos-resultados-en-zona-franca-del-pacifico-a-pesar-de-la-pandemia-499930>
- Gobernación de Antioquia. (2015). *Análisis de las implicaciones sociodemográficas, económicas, físico espaciales y político institucionales de la construcción y puesta*

en marcha de las Autopistas para la Prosperidad en el territorio antioqueño, y lineamientos de política pública. Medellín .

- Gómez, L. (19 de Julio de 2017). *Acueducto de Buenaventura tendrá una inversión de \$ 170.000 millones*. Obtenido de El Tiempo : <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/inversion-para-el-acueducto-de-buenaventura-110652#:~:text=Lucev%C3%83n%20G%C3%83%C2%B3mez-,Acueducto%20de%20Buenaventura%20tendr%C3%A1%20una%20inversi%C3%B3n%20de%20%24%20170.000%20millones,y%2020%20horas%20al%2>
- Jordana, J. (2001). *Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional* . Washington, D.C.: Series Documentos de Trabajo I-22UE.
- Leyva Santiago . (2018). *Un paso adelante y medio atrás: el cambio del Estado en Colombia desde la perspectiva de la administración pública (1957- 2017)*. Bogotá: Función pública, Gobierno de Colombia.
- Leyva, S. (2011). Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional. En U. EAFIT, *Análisis de los mecanismos de coordinación intergubernamental en Colombia: una comparación entre los Consejos Comunales de la era Uribe y los Acuerdos Para la Prosperidad del gobierno Santos* (págs. 215- 243). Santiago de Cali.
- Morata, F. (1990). *Políticas públicas y relaciones intergubernamentales* . Barcelona.
- Morata, F. (2002). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* . Lisboa : VII Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública .
- Moreno, R. M. (2018). *Innovación social y gobernanza multinivel. Cambio en las relaciones de poder y gestión del conflicto. Los casos de Barcelona y Madrid (1979-2015)*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona .
- Murillo, L. G. (15 de Febrero de 2021). *Razón pública* . Obtenido de Razón pública: <https://razonpublica.com/buenaventura-los-acuerdos-cumplirlos/>
- Nussbaum, M. (2012). Las capacidades centrales. En M. Nussbaum, *Crear capacidades* (págs. 53-54). Barcelona: Espasa Libros S.L.U. Obtenido de https://www.academia.edu/39034672/CREAR_CAPACIDADES_MARTHA_NUSSBAUM_Cap
- Parra Carmona, C., & Vanegas Bohorquez , J. (Noviembre de 2015). *La ausencia de regulación y de mecanismos de coordinación en las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) del Suroeste de Antioquia, generan un modelo de dispersión en sus Relaciones Intergubernamentales (RIG) e imposibilitan la implementación* . Obtenido de Universidad EAFIT Repositorio Institucional : <http://hdl.handle.net/10784/16547>

- Porter, M. E. (1999). Los cluster y la competencia. *Harvard Business Review* , 30- 45.
- Revista Semana. (4 de Abril de 2018). El círculo vicioso de la corrupción en Buenaventura. *Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-circulo-vicioso-de-la-corrupcion-en-buenaventura-cuatro-alcaldes-presos-en-una-decada/564607/>
- Roldán, N. (2013). ¿Para qué queremos clústers? *Themis- Revista de derecho*, 311- 318.
- Roth, A. N. (1999). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* . Bogotá: Ediciones Aurora .
- Semana. (5 de Abril de 2017). *Los penosos escándalos del hospital en Buenaventura*. Obtenido de Semana : <https://www.semana.com/nacion/articulo/buenaventura-escandalos-de-presunta-corrupcion-dentro-del-hospital/521072/>
- Sinisterra Ossa, L., & Valencia, I. H. (2020). Orden y violencia en Buenaventura: entre el outsourcing criminal y la construcción de paz desde abajo. *Revista CS(32)*, 103-129. doi:<https://doi.org/10.18046/recs.i32.3650>
- Torres García , Alejandro; Vanegas Arias, Martin;. (2019). Los distritos desde la perspectiva económica . En C. d. Antioquia, M. E. Ramos Villa, & A. Torres García (Edits.), *Los distritos en Colombia: alcances, limitaciones y oportunidades para el desarrollo territorial* (págs. 8-9). Medellín: Camara de comercio.
- Vacía, L. S. (12 de Diciembre de 2019). *Victor Hugo Vidal Piedrahita*. Obtenido de La Silla Vacía : <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/victor-hugo-vidal-piedrahita>
- Varela Barrios, E., Martínez Sander, Á., & Delgado Moreno, W. (Diciembre de 2013). *Estudios políticos Revista* . Obtenido de Estudios políticos Revista : <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/18217/15650>
- Velarde, J. L. (1961). *La desconcentración administrativa* . España.
- Vera Garnica , J. R., & Ganga Contreras, F. A. (2007). Los clusters industriales: precisión conceptual y desarrollo teórico . *Cuadernos de adminitración* , 303- 322.
- Villanueva, L. F. (1992). *La hechura de las políticas* . Mexico D.C. : Miguel Angel Purrrúa .
- Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública* . México, D.F.: Fondo de cultura económica .
- W Radio. (4 de Febrero de 2021). Alerta en Buenaventura por nuevos desplazamientos forzados. *W Radio*. Obtenido de <https://www.wradio.com.co/noticias/regionales/alerta-en-buenaventura-por-nuevos-desplazamientos-forzados/20210204/nota/4107104.aspx>

Anexos

Anexo A

| Citas complementarias | | |
|---|---|---------------------|
| Cita | Fuente | Origen del atributo |
| Las obras son: el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado que demandará 350.000 millones de pesos en un término de 10 años; la Ciudadela Hospitalaria en la que se invertirán 183.000 millones de pesos en cuatro años; la Unidad de Cuidados Intensivos que demandará 12.500 millones, y el acueducto rural con una inversión de 25.000 millones, el parque industrial pesquero-acuícola, fase I, y un muelle de cabotaje, para infraestructura educativa se destinarán 170.000 millones de pesos. Se definieron recursos para educación superior e investigación; 7.000 soluciones de vivienda; adecuación de centros de salud por más de 27.000 millones y la reconstrucción del derruido estadio Marino Klinger. | Sala de prensa. Ministerio del Interior. | Fuentes secundarias |
| Los recursos provendrán de un crédito externo por 66 millones de dólares, de partidas del presupuesto general y del 50 por ciento del valor del impuesto a las rentas de las empresas vinculadas a la actividad portuaria y que están gravadas. | | |
| Tiene una Junta Directiva conformada por siete miembros del Gobierno, cinco de la comunidad, el gobernador del Valle, y el alcalde del Distrito Especial de Buenaventura. La preside el Ministro de Hacienda. | Sala de prensa. Ministerio del Interior. | Fuentes secundarias |
| "(...) en el 2014 y 2015, el presidente Santos convocó a los funcionarios clave del gobierno para crear un nuevo modelo institucional que trabajara en la región y se basara en la evidencia y lecciones aprendidas. Fue así como se crearon la Comisión Intersectorial para el Desarrollo Integra del Litoral Pacífico, el equipo Pacífico del Gobierno Nacional y la Gerencia para el Pacífico en Presidencia de la República. | Murillo, L. G. (15 de Febrero de 2021). Razón pública . Obtenido de Razón pública: | |
| De este proceso nació El Patrimonio Autónomo Fondo para la implementación del Plan Todos somos PAZcífico, con un aporte inicial de 400 millones dólares de créditos con el Banco Mundial y el BID. | https://razonpublica.com/buenaventura-los-acuerdos-cumplirlos/ | Fuentes secundarias |
| "Otro de los mandatarios que también fue cuestionado por contrataciones fue el primero de los alcaldes de elección popular que tuvo el Puerto, el medico anestecioologo caucano Egdar Carabalí Mallarino, quien en 1988 alcanzó la Alcaldía con mas de 40. 000 votos. Fue investigado por presenta malversación de dineros del pago de impuestos de la desaparecida empresa Colpuertos. Estuvo retenido por las | El Tiempo. (16 de Abril de 2018). ICESI. Obtenido de ICESI: https://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/b | Fuentes secundarias |
| Con respecto al puerto de Buenaventura, la terminal de transportes de carga, TcBuen, es la terminal de mayor movilidad de carga del país. Principalmente, llegan granos de la Costa Este de los Estados Unidos. Trigo, maíz, etc | Jhon Jairo Hurtado, Economista | Fuentes primarias |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |